



Agnieszka Gajda*

Uniwersytet Gdański

KILKA UWAG O WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ NA TLE NAJNOWSZYCH ZMIAN USTAWY – PRAWO O ZGROMADZENIACH

1. Wolność zgromadzeń od wielu lat stanowi przedmiot niegasnącego zainteresowania, punkt, wokół którego skupia się uwaga społeczeństwa i ustawodawcy. Podejmowane są kolejne próby udoskonalenia prawnej regulacji tej podstawowej, konstytucyjnej wolności i dostosowania jej do standardów wytyczanych orzecznictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Wolność zgromadzeń jest bowiem zagwarantowana w międzynarodowym prawie praw człowieka, a konkretnie w art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ oraz w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych². Przyznanie i wprowadzenie skutecznych gwarancji realizacji wolności zgromadzeń stało się jednym z najistotniejszych aspektów procesu demokratyzacji życia społecznego. Miało szczególnie doniosłe znaczenie w okresie przemian ustrojowych

* agnieszka.gajda@ug.edu.pl

¹ Zgodnie z art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony własnych interesów (ust. 1). Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej (ust. 2).

² Zgodnie z art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167) uznaje się prawo do spokojnego zgromadzania się. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

w państwach postkomunistycznych. Dzięki realizacji tej wolności możliwe było realizowanie idei społeczeństwa obywatelskiego.

Polski Trybunał Konstytucyjny przy wielu okazjach wskazywał na ogromne znaczenie wolności zgromadzeń dla współczesnych standardów państwa prawa, uznając korzystanie z niej za jeden z komponentów dialogu społecznego, fundament dialogu prowadzonego pomiędzy społeczeństwem a władzami publicznymi. Z tego względu jest tak bardzo istotna nie tylko dla jednostki ale i dla całego społeczeństwa. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie poświęconym omawianej wolności podkreślił, że zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych w funkcjonowaniu demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego³.

2. W doktrynie przedstawia się różne funkcje, których wypełnianie przypisuje się wolności zgromadzeń. Podkreśla się, że w demokratycznym państwie muszą istnieć gwarancje umożliwiające jednostce wywieranie wpływu na władze publiczne, dzięki czemu, jest urzeczywistniana zasada suwerenności narodu. Podobnie jak w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że za istotę wolności zgromadzeń uznać należy dialog pomiędzy społeczeństwem a władzą publiczną. Omawianej wolności przyznaje się realizację funkcji społecznej, poprzez którą bezpośrednio oddziałuje na jednostkę i jej relację ze społeczeństwem, stwarzając jej możliwości osobistego formułowania własnych poglądów i opinii⁴.

Specyfika wolności zgromadzeń pozwala na nadawanie jej charakteru służebnego względem innych konstytucyjnie chronionych zasad, co w doktrynie określa się jako wypełnianie funkcji operacjonalizacyjnej. Należy ją rozumieć w ten sposób, że dzięki wolności zgromadzeń mogą być realizowane inne wolności i prawa, podobnie jak zasady ustrojowe, takie jak np. wolność religii, wolność słowa, zasada suwerenności narodu, czy pluralizmu politycznego⁵. Zgromadze-

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142, (dalej: wyrok K 34/99).

⁴ J. Sułkowski, *Uwaga 10 do art. 57 (w:) Konstytucja RP. Tom I: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

⁵ Wyrok K 34/99. Zob. również L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń (w:) Prawa człowieka. Model prawny*,

nia tworzą m.in. „organizacyjne i funkcjonalne formy realizacji konstytucyjnej wolności słowa i wolności przekazywania i otrzymywania różnorodnych treści, które bez konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie miałyby takiej szansy dotarcia do adresatów. Gwarantowany jest bowiem w ten sposób podstawowy dla demokracji mechanizm konfrontacji różnych, kontrowersyjnych stanowisk, poglądów i idei, które często nie znajdują zrozumienia u większości społeczeństwa”⁶.

Kolejną funkcją przypisywaną wolności zgromadzeń jest funkcja opiniotwórcza (partycypacyjna), którą rozumie się jako możliwość wywierania wpływu na kształtowanie polityki państwa poprzez publiczne prezentowanie opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc tym samym część składową procesu deliberacyjnej demokracji bezpośredniej⁷. Dzięki dialogowi obywateli z państwem lub samorządem, stają się narzędziem formowania woli społecznej⁸. „Wolność zgromadzeń jako postać prowadzenia debaty publicznej, środek artykulacji interesów i poglądów, (...) podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy”⁹. Włączając obywateli w dialog i dyskusję, zgromadzenia pełnią również funkcję wzmacniania zaufania rządzonych do rządzących prowadzącej do legitymizacji władzy¹⁰.

Następną funkcją wolności zgromadzeń jest funkcja ochrony praw mniejszości, które poprzez jej realizację uzyskują możliwość przedstawiania swoich opinii i żądań, własnego punktu widzenia, a poprzez to uzyskują wpływ na decyzje i kształtowanie woli politycznej¹¹.

Trybunał powołał się również na funkcję stabilizacyjną wolności zgromadzeń, wyrażającą się w publicznym przedstawieniu i analizie źródeł, przyczyn i istoty społecznego niezadowolenia, wyrażeniu krytyki lub zanegowaniu obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. W tym kontekście wolność zgromadzeń jest swoistym mechanizmem wczesnego ostrzegania, ukazującym organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć, ograniczenia mechanizmów i efektów integracyjnych, co umożliwia odpowiednio wczesną korektę polityki¹².

red. H. Wieruszewski, Ossolineum 1991, s. 715.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105, (dalej: wyrok P 15/08).

⁷ Tamże.

⁸ P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, s. 90.

⁹ Wyrok P 15/08.

¹⁰ J. Sułkowski, Uwaga 12 do art. 57 (w:) *Konstytucja RP*..

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 93, (dalej: wyrok K 44/12).

¹² Zob. wyrok K 15/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4, (dalej: wyrok K 21/05).

Kolejna funkcja, kontrolna, polega na możliwości publicznego wyrażenia oceny określonej polityki lub decyzji władzy publicznej. Oceny te mogą w konsekwencji doprowadzić do osiągnięcia wpływu na kształtowanie polityki państwa, podjęcia lub odrzucenia określonych decyzji lub innych rozwiązań¹³.

Przedstawiony katalog najczęściej wskazywanych w doktrynie funkcji wolnych zgromadzeń uzupełnić należy o funkcję, która wydaje się również istotna, jednak często pomijana. Chodzi o funkcję wzmacniania więzi społecznych i poczucia wspólnoty. Wielokrotnie bowiem zgromadzenia publiczne nie mają na celu ekspresji określonych poglądów, prowadzenia dialogu z władzami publicznymi ani przedstawiania żądań. Ich celem staje się wspólne świętowanie, wyrażanie radości i dumy z faktu, który miał miejsce w przeszłości. W ten sposób i w tym duchu w wielu miastach organizuje się zgromadzenia w celu uczczenia odzyskania przez Polskę niepodległości, przystąpienia do Unii Europejskiej, uchwalenia pierwszej w Europie Konstytucji w maju 1791 r., uczczenia pamięci żołnierzy niezłomnych itd. Motywem do wzięcia udziału w takich zgromadzeniach jest często patriotyzm, duma z przynależności do narodu, którym jest naród polski. Wspólne świętowanie jest więc również, oprócz troski o dobro wspólne i prowadzenie działań zmierzających do lepszego funkcjonowania państwa i społeczeństwa, pobudką, którą kierują się członkowie społeczeństwa, uczestnicząc w zgromadzeniach publicznych. Co więcej, z reguły tego typu zgromadzenia przyciągają dużą liczbę uczestników.

Oczywiście w państwach niedemokratycznych dochodziło i wciąż dochodzi do sytuacji, w której „np. z okazji świąt państwowych, mobilizacja społeczeństwa przybiera wszechogarniający charakter po to, aby zademonstrować powszechne poparcie dla dzierżących stery władzy”¹⁴. Takich publicznych przedstawień nie można zakwalifikować jako zgromadzenie, bowiem zgodnie z powszechnie uznawanymi standardami zarówno udział jak i odmowa wzięcia udziału stanowi element omawianej wolności.

Byłoby jednak znacznym nadużyciem ograniczanie prawa do zgromadzeń wyłącznie do sytuacji, w których gromadzący się występują przeciw władzy publicznej. Postawienie sprawy w ten sposób odbywałoby się ewidentnie ze szkodą dla demokratycznych systemów rządzenia. Wartość manifestowanej jedności w państwie demokratycznym jest znacznie wyższa niż w państwie totalitarnym. Jego spoiwem jest bowiem swobodnie wyrażona wola ludu – narodu, odmienne niż w państwie totalitarnym, które spajane jest wolą tyrańską i promowanym przez niego strachem.

¹³ Zob. również A. Szmyt, *W sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności art. 52 par. 1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP* (Sygn. akt P 15/08), „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2, s. 191–193.

¹⁴ A. Ławniczak, *Wolność zgromadzeń (w:) Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 297.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wolność zgromadzeń, jako podstawowe polityczne prawo człowieka, przysługuje jednostce, a jego treścią jest m.in. „możliwość rozwoju osobowości, wspólnie z innymi, także wówczas gdy rozumienie rozwoju osobowości nie odpowiada innym podmiotom życia publicznego czy aktualnie wykonującym władzę publiczną przedstawicielom tej władzy”¹⁵.

Wzmacnianie więzi społecznych i poczucia wspólnoty z całą pewnością wpisuje się w pojęcie rozwoju osobowości człowieka, szczególnie człowieka młodego, który uczestniczy w tego typu zgromadzeniu. Jeden ze stałych organizatorów gdańskich zgromadzeń, odbywających się w ramach obchodów różnych świąt narodowych, tak uzasadnił cel organizowanych uroczystości: „My dostrzegamy, że w społeczeństwie polskim, a na pewno wśród mieszkańców Gdańska, ujawnia się i wzmacnia potrzeba wspólnego obchodzenia ważnych narodowych świąt. Obywatele potrzebują integracji wokół ważnych i wartościowych idei, wspólnotowego i bezpośredniego przeżycia. Potrzebują również informacji, co szczególnie ważne jest w odniesieniu do narodowego święta (...)”¹⁶. W zaproszeniu na podobne zgromadzenie w lokalnych mediach określono cel zgromadzenia w taki sposób: „Jak zawsze zamierzamy Narodowe Święto Niepodległości spędzić w radosny sposób, świętując rocznicę odzyskania niepodległości przez Polskę i akcentując to wszystko co nas łączy, a nie dzieli (...)”¹⁷.

W tym miejscu przypomnieć należy, że na naród możemy patrzeć z wielu różnych perspektyw, ujmując jego definicje w różny sposób. W kontekście omawianej funkcji wolności gromadzenia się warto przywołać następującą definicję: „Narodem jest tylko taka, na ogół duża liczebnie grupa ludzka, która ma świadomość i poczucie wspólnoty wyrosłe na tle własnej kultury i historii, które określają jej sposób współżycia, myślenia, odczuwania. Te wspólne wartości rodzą określone sentymenty, postawy emocjonalne, takie jak gotowość poświęcenia się dla ojczyzny, poczucie dumy narodowej, a także stają się podstawą wyznaczenia tożsamości indywidualnej i źródłem samookreślenia”¹⁸.

Patrząc zatem z perspektywy Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, ujmowanych w kategoriach wspólnotowych, realizacja wskazanej funkcji wolności zgromadzeń ma tak samo istotne znaczenie jak realizacja funkcji wskazanych w początkowej części niniejszego punktu. Ponadto innego znaczenia nabiera w kontekście tego typu zgromadzeń obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom i spokojnego ich przebiegu. W zgromadzeniach tych bowiem biorą udział dzieci, często reprezentujące szkoły a nawet przedszkola oraz młodzież, często przebrana adekwatnie do tematu zgromadzenia lub przedstawiająca przygotowane wcześniej scenki i inne formy artystyczne. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał wielokrotnie, że obowiązkiem władz

¹⁵ Wyrok K 21/05; wyrok K 15/08.

¹⁶ <http://sumgdansk.pl/defilada-niezlomnych/> (dostęp: 24.03.2017).

¹⁷ <http://www.trojmiasto.pl/parada-niepodleglosci-gdansk> (dostęp: 24.03.2017).

¹⁸ B. Olszewska-Dyoniziak, *Antropologiczna koncepcja narodu*, Kraków 1994, nr 12, s. 18.

publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, ale również podjęcie konkretnych działań mających na celu jej urzeczywistnienie. Uczestnicy manifestacji powinni mieć możliwość udziału w niej bez obaw przed aktami przemocy. Państwo ma zatem obowiązek podejmowania działań, które mają zapewniać pokojowy przebieg legalnych zgromadzeń¹⁹. Zgromadzenia organizowane z okazji uczczenia świąt państwowych lub innych wydarzeń historycznych powinny zatem podlegać szczególnej ochronie, a zapewnienie ich bezpiecznego i spokojnego przebiegu powinno stać się przedmiotem szczególnej uwagi władz publicznych.

3. W polskiej konstytucji, pomimo zagwarantowania w art. 57 wolności zgromadzeń, nie odnajdziemy definicji zgromadzenia. W tym zakresie odwołać się musimy do treści ustawy, co nie daje jednak pełnej satysfakcji ze względu na fakt, że definicja ta uległa w ostatnim czasie zmianie, a efekt końcowy budzi wciąż pewne zastrzeżenia. Ponadto ustawa wyłącza z zakresu swojego normowania szereg zgromadzeń, w tym tych, które są organizowane przez organy władzy publicznej oraz odbywają się w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych. Tak więc ustawowa definicja nie odnosi się do wszystkich zgromadzeń, a jedynie do tych, które mieszczą się w definicji przez nią wskazanej. R. Piotrowski uważa, że w kwestii definicji zgromadzenia „mamy do czynienia z pojęciem zastanym, to jest takim, którego znaczenie determinuje kultura konstytucyjna, a w szczególności doktryna i orzecznictwo, a także prawo międzynarodowe i europejskie oraz ustawodawstwo”²⁰.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 nieobowiązującej już ustawy z 1990 r.²¹ za zgromadzenie uznawano zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Norma ta w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15” została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i utraciła moc obowiązującą we wskazanym zakresie dnia 3 października 2014 r.²² Kolejna ustawa, z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach²³, nowelizowana w 2016 r., zastąpiła tę z 1990 r. Zgodnie z obecnie obowiązującą legalną definicją, zawartą w art. 3 ust. 1 ustawy, zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w spra-

¹⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie *Plattform Ärzte für das Leben*, Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions, nr 139, 32; Zob. również wyrok K 34/99.

²⁰ R. Piotrowski, *Opinia z 6 lutego 2012, o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, zawartych w druku sejmowym nr 35*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, s. 2.

²¹ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297, ze zm.).

²² Zgodnie z wyrokiem K 44/12.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1485, (dalej: ustawa).

wach publicznych. Przedstawione definicje dotyczącym celu, w którym można przeprowadzić zgromadzenie są zbieżne. Ta, z ustawy z 2015 r. została jedynie uzupełniona o określenie, że wspólne wyrażenie stanowiska ma dotyczyć spraw publicznych. Trudno jest ustalić definicję pojęcia „sprawa publiczna”. Oprócz ustawy – Prawo o zgromadzeniach posługuje się nim m. in. ustawa o samorządzie gminnym²⁴, przy czym również ona nie zawiera jego definicji. Do wskazanego pojęcia podejść można w sposób dość szeroki, określając sprawę publiczną jako tę, która „dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej, tj. korzyści ogółu lub znaczącej części mieszkańców gminy”²⁵. Wiąże się z istnieniem potrzeb powszechnych lub dominujących i powinna służyć realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów określonych wspólnot. Przyjmując szerokie rozumienie sprawy publicznej, można dojść do wniosku, że mogą być one realizowane przez aparat państwa, ale również przez podmioty znajdujące się poza tą strukturą, np. przez dobrowolne zrzeszenia, prywatne podmioty gospodarcze, związki wyznaniowe itd.²⁶ Można również podejść w sposób węższy i wówczas za sprawę publiczną uznawać będziemy każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych z jednoczesnym dysponowaniem majątkiem publicznym, przez który należy również rozumieć środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych²⁷. Konstytucyjna wolność zgromadzeń nie może być rozumiana w ten węższy sposób.

Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, przedstawiając definicję zgromadzenia, określają je „jako pozbawione atrybutów władczych, zamierzone spotkanie się w oznaczonym miejscu grupy ludzi, pragnących wziąć udział w życiu społeczno-politycznym poprzez publiczne zaprezentowanie swojego stanowiska”²⁸. Zdaniem A. Ławniczaka takie rozumienie nadaje się zgromadzeniom w obowiązujących polskich aktach prawnych²⁹. Z pewnością jednak ustawowa definicja zawęży zakres wolności zgromadzeń w stosunku do art. 57 Konstytucji. Dopuszczając ustawowe ograniczenia tej wolności, Konstytucja zapewnia każdemu bowiem wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Nie definiując zgromadzenia, nie wskazuje także, jaki powinien być jego cel. Uznaje się zatem, że ochroną konstytucyjną należy objąć jak najszerszy krąg

²⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.).

²⁵ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 188; Zob. również: A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Już, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 56.

²⁶ E. Knosala, *W sprawie pojęcia zadań publicznych (refleksje z zakresu nauki administracji)* (w:) *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 160–161.

²⁷ M. Luterek, *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 147–148.

²⁸ A. Ławniczak, *Wolność zgromadzeń...*, s. 298.

²⁹ Tamże.

kategorii zgromadzeń. „W najogólniejszym ujęciu zgromadzenie jest więc tymczasowym i jednoczesnym zgrupowaniem osób w związku z określoną sprawą o charakterze publicznym lub niepublicznym odbywającym się w przestrzeni publicznej lub prywatnej dostępnym dla nieograniczonego kręgu adresatów”³⁰. Chodzi zatem o intencjonalną obecność więcej niż jednej osoby (przy założeniu anonimowości uczestników zgromadzenia i braku więzów organizacyjnych między nimi, a także między organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami³¹) w tym samym miejscu i czasie, które łączy określona, wspólna więź rozumiana jako istnienie wśród uczestników wspólnego celu, które jest zgrupowaniem o charakterze pokojowym i ma charakter odformalizowany. Podkreśla się również, że nie istnieje zamknięty katalog spraw, które mogą łączyć uczestników zgromadzenia. Analizując pojęcie „zgromadzenia” zarówno na gruncie ustawy zasadniczej jak i ustawy – Prawo o zgromadzeniach w kontekście jego zakresu przedmiotowego, przedstawiciele doktryny często prezentują pogląd o konieczności jego szerokiego rozumienia. Podkreślają, że zgromadzenia służyc mają oddziaływaniu na politykę władzy publicznej, przy jednoczesnym szerokim rozumieniu owej „polityczności”³².

Uznać zatem należy, że wspólne świętowanie z okazji uroczystości ważnych dla państwa i narodu, w sensie przedmiotowym jak najbardziej wpisuje się w definicję zgromadzenia. Autorka stoi na stanowisku, że przyjmowanie, iż związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział wynika wyłącznie z chęci zaprezentowania opinii lub poglądów lub ich wymiany jest ujęciem zbyt wąskim³³, niedającym się pogodzić z treścią art. 57 Konstytucji. Idąc w kierunku wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny uznawać należy, że „konstytucyjne pojęcie zgromadzenia (i konstytucyjna ochrona) obejmuje nie tylko zgromadzenia o charakterze politycznym. Artykuł 57 Konstytucji gwarantuje wolność zgromadzeń politycznych, innych zgromadzeń publicznych, a także zgromadzeń prywatnych, niezwiązanych ze sferą życia publicznego. Ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni (...)”³⁴. Definicja ustawowa wskazuje jednak tylko na zgromadzenia zorganizowane w otwartej przestrzeni. Z pewnością jest to ujęcie węższe niż konstytucyjne, co rodzi uzasadnione wątpliwości³⁵. Stąd uważa się, że „otwartość przestrzeni” nie powinna być rozumiana rygorystycznie, a za zgromadzenie uznać można „zgrupowanie odbywające się w budyn-

³⁰ J. Sułkowski, *Uwaga 18 do art. 57...*

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK ZU 10A/2004, poz. 105.

³² S. Gajewski, *Uwaga 10 do art. 3* (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis

³³ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14 i nast.

³⁴ Zob. wyrok K 34/99.

³⁵ A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się* (w:) M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Warszawa 2002, s. 37.

ku, jeżeli tylko manifestuje ono stanowisko na zewnątrz w sposób bezpośredni, a jednocześnie dołączenie i wyłączenie się z zebrania nie napotyka trudności³⁶.

Warto rozważyć również sytuację, w której w zgromadzeniu, które zostanie zorganizowane w ramach np. obchodów rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości, udział wezmą uczestnicy, którym przyświecać będzie różny cel. Jedni bowiem mogą uczestniczyć w takim publicznym zgromadzeniu z powodów patriotycznych, chęci wzmocnienia więzów wspólnoty narodu polskiego, inni z powodu wyrażenia poparcia dla władzy lub nawet wyrażenia dla niej dezaprobaty. W tak licznych zgromadzeniach trudno jest bowiem założyć, że wszyscy uczestnicy zebrali się w jednym i tym samym celu. A przecież ustawa definiuje zgromadzenie, podkreślając jedność celu jego uczestników oraz określając go jako „odbycie wspólnych obrad lub wspólne wyrażenie stanowiska w sprawach publicznych”. Istnienie wspólnego celu jest warunkiem zakwalifikowania zbiorowiska jako zgromadzenia. Między uczestnikami musi zachodzić poczucie wspólnoty, łączności psychicznej w pewnym zakresie³⁷. Stąd wydaje się szczególnie istotne, właściwe, jednoznaczne i precyzyjne określenie celu w zgłoszeniu, którego dokonuje organizator. Ponadto cel wskazany przez organizatora w zawiadomieniu ma dla organu gminy charakter wiążący. W związku z tym organ gminy nie może podważać jego wiarygodności ani zgodności z rzeczywistymi zamiarami organizatora. Stanowiłoby to wówczas niedopuszczalne ograniczenie wolności organizowania zgromadzeń³⁸. Podobnie jest z uczestnikami takiego zgromadzenia. Decyzja o uczestnictwie w zgromadzeniu powinna być podejmowana w oparciu o zgłoszony przez organizatora cel. A zatem w razie wzięcia w nim udziału przez grupę osób, manifestujących we wspólnym, ale jednak innym celu niż zgłoszony przez organizatora, uznać należy za tworzącą inne zgromadzenie. Wyjaśnienia wymaga wówczas to, czy zostało ono właściwie zgłoszone, tym bardziej że jego miejsce i czas odbywania się pokrywa się ze zgromadzeniem legalnie prawidłowo zgłoszonym, a wmieszanie się w uczestników jednego zgromadzenia uczestników innego może stanowić próbę omięcia przepisów dotyczących notyfikacji zgromadzeń. W doktrynie podkreśla się, że „wyrażane stanowisko powinno być jednolite dla danego zgromadzenia, z czego wynika, że osoba znajdująca się w miejscu i czasie zgromadzenia, lecz niepodzielająca jego celu (stanowiska) nie jest jego uczestnikiem i nie współtworzy zgrupowania”³⁹. Zatem interwencja wobec takiej osoby nie stanowi naruszenia jej wolności chronionej przez art. 57 Konstytucji⁴⁰. Podobnie należy interpretować obecność grupy osób, zebranej w innym niż zgłoszony przez organizatora celu.

³⁶ S. Gajewski, *Uwaga 5 do art. 3...*

³⁷ P. Czarny, B. Naleziński, *Uwaga 10...*, s. 14 i 69.

³⁸ S. Gajewski, *Uwaga 5 do art. 10...*

³⁹ S. Gajewski, *Uwaga 9 do art. 3...*

⁴⁰ Tamże.

W kontekście przedstawionego problemu należałoby zastanowić się nad prawem do kontrmanifestacji, która jest szczególną formą zgromadzeń jednoczesnych. Jej uczestnicy wyrażają sprzeciw wobec poglądów manifestowanych przez uczestników drugiego zgromadzenia. Uznaje się, że w tego typu sytuacjach jedność czasu i miejsca obydwóch zgromadzeń jest ważnym elementem przekazu, jaki ma być zmanifestowany podczas tych demonstracji. Celem bowiem kontrmanifestacji jest zwrócenie uwagi uczestników innego zgromadzenia na odmienne stanowisko lub poglądy głoszone w jej ramach. W przypadku zgromadzeń organizowanych w celu świętowania różnych rocznic i świąt państwowych i narodowych, za kontrmanifestację można byłoby uznać jedynie taką, która zmierzałaby do wyrażenia sprzeciwu wobec zgromadzenia, którego cel zostałby określony przez organizatora jako „wspólne świętowanie”. W polskiej praktyce organizowanie kontrmanifestacji względem zgromadzeń celebrujących dni świąt państwowych ma wymiar polityczny. Skierowane są przeciwko władzy lub przeciwko sposobom jej działania lub decyzjom przez nią podejmowanym. Ich celem nie jest wyrażenie sprzeciwu przeciwko jednoczeniu się Polaków w uroczystościach związanych z obchodami świąt państwowych. W związku z tym, w przedstawionych sytuacjach nie powinny korzystać z przywilejów dotyczących jedności miejsca i czasu przysługujących kontrmanifestacjom, lecz powinny być traktowane jako inne zgromadzenia, których zasady odbywania określa ustawa, a więc według ogólnych reguł ustalania ich pierwszeństwa.

4. Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r., zmieniająca ustawę – Prawo o zgromadzeniach dodała do jej treści rozdział 3a zatytułowany „postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie”. Za tego typu zgromadzenie ustawa uznaje takie, które było organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych. Odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń, i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń. W przypadku tego typu zgromadzeń, organizator może zwrócić się z właściwie uzasadnionym wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne ich organizowanie. Zgoda w formie decyzji powinna zostać wydana przez wojewodę nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego cyklu, biorąc pod uwagę w szczególności okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz jego cel. Informacja o miejscu i terminach zgromadzeń cyklicznych powinna być publicznie udostępniona (art. 26b ust. 1–2 ustawy). Decyzja wojewody wydawana jest na okres 3 lat od zorganizowania pierwszego z cyklu zgromadzeń. (art. 26d ustawy). Po najnowszych zmianach, za zgromadzenie, które ma się odbyć w tym samym miejscu i czasie, będzie uważane w szczególności to, które ma się odbyć w odległości mniejszej niż 100 m pomiędzy zgromadzeniami. W sytuacji, w której

przeprowadzenie tych zgromadzeń nie będzie możliwe w taki sposób, by ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia zadecyduje kolejność wniesienia zgłoszenia, jednak w przypadku gdy jednym z nich jest zgromadzenie cykliczne, to ono będzie miało pierwszeństwo. Na zasadach art. 26b ust. 3 i 4 ustawy wraz z wydaniem decyzji wyrażającej zgodę na zgromadzenie cykliczne, wojewoda informuje o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne. W takiej sytuacji organ gminy w ciągu 24 godzin od otrzymania takiej informacji, został zobowiązany do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, nawet wcześniej notyfikowanego, o ile jego miejsce i czas przeprowadzenia nakłada się na czas zgromadzenia cyklicznego.

W razie niedopełnienia tego obowiązku, wojewoda został upoważniony do wydania niezwłocznie zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia. Przepisy przejściowe najnowszej nowelizacji rozstrzygnęły również, że zgromadzenia, o których organizacji wniesiono zawiadomienie przed dniem wejścia w życie ustawy i które mają się odbyć w tym samym miejscu i czasie, co zgromadzenia cykliczne, będzie miał zastosowanie art. 26b ust. 3 i 4, a więc zostanie wydana decyzja o ich zakazie.

Wojewoda został również upoważniony do wydania decyzji o cofnięciu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń w dwóch przypadkach. Po pierwsze, na wniosek organizatora, po drugie, w sytuacji, w której co najmniej dwukrotnie, w terminach określonych w zaplanowanym terminarzu nie zostały one zorganizowane (art. 26c ust. 1), o ile nie nastąpiło to z przyczyn niezależnych od organizatora (art. 26c ust. 2).

Przedstawiona powyżej regulacja nowego rodzaju zgromadzenia wzbudziła wątpliwości Prezydenta RP, co do ich zgodności z art. 32 i art. 57 Konstytucji, które doprowadziły do skierowania w ramach kontroli prewencyjnej ustawy, wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁴¹. Zdaniem Prezydenta nie było bowiem „podstaw, aby na gruncie art. 57 Konstytucji różnicować sytuację zgromadzeń, stosując kryterium częstotliwości ich przeprowadzania”⁴². Doprowadziłoby to, jego zdaniem, do osłabienia gwarancji korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń oraz mogłoby wprowadzić stan niepewności prawnej pragnących korzystać z tej wolności. Prezydent RP postawił zatem zarzut naruszenia zasady równości poprzez różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Jego wątpliwości dotyczyły również możliwości różnicowania zgromadzeń ze względu na cel, który ich uczestnicy pragną osiągnąć. Zgodnie bowiem z art. 57 Konstytucji, jednakową ochroną objęte są wszystkie zgromadzenia, o ile mają charakter pokojowy.

⁴¹ Wniosek Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 2016 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, tekst dostępny na stronie www.prezydent.pl, (dostęp: 20.03.2017).

⁴² Tamże.

Dnia 16 marca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do wskazanych powyżej wątpliwości Prezydenta RP związanych z konstytucyjnością wprowadzonych w grudniu 2016 r. zmian do ustawy, wydał wyrok, w którym uznał co do zasady konstytucyjność zgromadzeń cyklicznych, umarżając postępowanie w pozostałym zakresie⁴³. Wyrok zapadł większością głosów przy czterech zdaniach odrębnych⁴⁴. W uzasadnieniu motywów rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że ustawodawca ma swobodę kształtowania zasad realizacji konstytucyjnych praw i wolności, w tym wolności zgromadzeń. Dopóki nie przekracza granic dopuszczalnej ingerencji w korzystanie z nich, dopóty nie może być podważana zasadność przyjętego rozwiązania legislacyjnego. Wprowadzenie do ustawy nowej kategorii zgromadzeń uznawać należy za nowy, dodatkowy sposób określenia prawnych ram realizacji wolności zgromadzeń. „(...) ustawodawca dokonuje w tym przypadku ingerencji w tę wolność poprzez wskazanie określonych wymogów, po spełnieniu których można uznać zgromadzenie za cykliczne oraz przez obowiązek uzyskania zgody właściwego organu na odbycie takiego zgromadzenia. Trybunał zaznaczył, że jest to ingerencja w wolność zgromadzeń, która ma charakter proporcjonalny i jest konstytucyjnie dopuszczalna, bo została określona w ustawie oraz służy realizacji określonych wartości, takich jak bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Umożliwia też kształtowanie określonych postaw obywatelskich”⁴⁵. Stwierdził ponadto, że ponieważ „zgromadzenia cykliczne miałyby się odbywać m.in. co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych lub miałyby na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Polski wydarzeń, to pozwalają one eksponować pewne wartości ważne społecznie i czynią z nich temat debaty publicznej”. Kontynuując, TK podkreślił, że zgromadzenia te są powiązane z konkretnym miejscem i datą, a ich przeprowadzenie w innym miejscu i czasie straciłoby sens. „Skoro elementy te mogą mieć decydujące znaczenie dla organizacji takiego zgromadzenia, mogą one stanowić podstawę do przyznania takim zgromadzeniom pierwszeństwa”. Trybunał utrzymuje, że wprowadzenie pierwszeństwa dla zgromadzeń cyklicznych nie narusza istoty wolności zgromadzeń, a jedynie precyzuje ustawowe zasady przyznawania pierwszeństwa określonym kategoriom zgromadzeń. Trybunał zauważył, że wcześniej jedynym kryterium, według którego wyprawdzano pierwszeństwo jednego zgromadzenia przed drugim, było

⁴³ Trybunał orzekł, że: 1) art. 1 pkt 4 ustawy z 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, dodający do ustawy z 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach rozdział 3a „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” (art. 26a-26e), jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 57 konstytucji; 2) art. 2 ustawy z 13 grudnia 2016 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 konstytucji.

⁴⁴ Zdanie odrębne do orzeczenia zgłosili sędziowie TK: Leon Kieres, Piotr Pszczółkowski (w zakresie umorzenia postępowania), Małgorzata Pyziak-Szafnicka (do całego orzeczenia) i Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz (do orzeczenia).

⁴⁵ Komunikat po ogłoszeniu wyroku TK dostępny na stronie: <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/9622-prawo-o-zgromadzeniach/> (dostęp 20.03.2017).

kryterium czasowe. Obecnie zostało ono uzupełnione o kryterium techniczne, które jest wyznaczone w oparciu o „przesłanki wymagane do uznania zgromadzenia za zgromadzenie cykliczne”. Stanowisko to stanowi kontynuację kierunku, który przyjął Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie. W 2014 r. stwierdził bowiem, że „Organizatorzy nie mogą (...) oczekiwać, że każde zaplanowane zgromadzenie, w każdych okolicznościach i w dowolnie określonym wymiarze będzie się mogło odbyć zgodnie z ich pierwotnym zamysłem. Muszą się bowiem liczyć z ewentualnością występowania kolizji z innymi podmiotami, które pragną realizować tę samą wolność zgromadzeń w podobnym czasie czy miejscu”⁴⁶.

Uznając konstytucyjność przyjętego w nowelizacji ustawy rozwiązania, dotyczącego wyznaczenia minimalnej odległości, w której dopuszczono przeprowadzenie innego zgromadzenia, Trybunał powołał się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym na państwie ciąży „pozytywny obowiązek ochrony tych, którzy wykonują swoje prawo do wolności gromadzenia się, przed ingerencją w wykonywanie tego prawa ze strony kontrzgromadzenia czy kontrdemonstrujących”⁴⁷. Warto podkreślić, że państwo ma obowiązek działania w celu ułatwienia przeprowadzenia zgromadzeń jednoczesnych, rozumianych jako co najmniej dwa niezwiązane ze sobą zgromadzenia, które odbywają się w tym samym czasie i miejscu. Przeprowadzenie każdego z nich należy ułatwić w możliwym zakresie w celu zachowania zgodności z zasadą niedyskryminacji. Ponadto obowiązkiem państwa jest zapobieganie zakłóceniom zgromadzenia w razie organizowania kontrdemonstracji, a więc zgromadzenia zwołanego w celu wyrażenia niezgody z poglądami przedstawianymi podczas głównego zgromadzenia, odbywającego się niemal w tym samym czasie i miejscu co zgromadzenie, z którym się nie zgadzają⁴⁸. Konieczne jest zatem wyważenie dwóch wartości, prawa do kontrdemonstracji, która rodzi ryzyko zakłócenia pierwszego zgromadzenia, ale powinna móc odbyć się w zasięgu wzroku i słuchu uczestników oraz państwowego obowiązku zapobieżenia zakłóceniom legalnego zgromadzenia i zapewnienia odpowiedniej ochrony porządku publicznego⁴⁹.

Doprecyzowanie, że o tym samym miejscu organizowania dwóch (lub więcej) zgłoszonych zgromadzeń w szczególności decydować będzie odległość mniejsza niż 100 metrów pomiędzy nimi, należy ocenić pozytywnie. Rozwiąże to wątpliwości interpretacyjne związane z ustaleniem zakresu pojęcia „w tym samym miejscu”. Ponadto nowe zasady należy interpretować w ten sposób, że jeżeli zostanie zachowana owa minimalna stumetrowa odległość, a kontrdemonstracja

⁴⁶ Np. wyrok K 44/12; K 21/05.

⁴⁷ Komunikat po ogłoszeniu wyroku.

⁴⁸ Wytyczne OBWE/BDiPCz – Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, ust. 4.3, 122, ust. 4.4, 33, 45, 101.

⁴⁹ Tamże, ust. 4.4. Zob. również orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Ollinger przeciwko Austrii*.

nie będzie zakłócać przebiegu zgromadzenia cyklicznego, to nie będzie przestępstwem do jej zakazania przez organy gminy. Można byłoby jednak zastanowić się, czy nie należy doprecyzować, w jaki sposób powinno obliczać się tę minimalną odległość. Ponadto warto zauważyć, zgodnie z art. 57 polskiej konstytucji, ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być wprowadzane tylko w ustawie, a ogólne zasady ich wprowadzania przewidziane zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca nie ma całkowitej swobody w ich wprowadzaniu, lecz zobowiązany został do respektowania pewnych uniwersalnych standardów, stworzonych dla wszystkich ograniczeń praw i wolności. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być zatem ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustawodawca powinien działać w granicach zasady proporcjonalności, a więc mieć na uwadze to, że wprowadzane ograniczenia muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, muszą być niezbędne dla ochrony konkretnego interesu, z którym są powiązane a ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela⁵⁰. Powinny być zatem wprowadzane ostrożnie, tak by w jak najmniejszym stopniu obciążać jednostkę. Wolność zgromadzeń wyrażona w art. 57 podlega w zakresie dopuszczalności ograniczeń tym wszystkim regułom⁵¹. Dokonywanie ograniczeń ze względu na konstytucyjnie chronione wartości, „nie stanowi ingerencji w istotę wolności zgromadzeń. Zapobiega raczej wykorzystywaniu wolności zgromadzeń przeciwko wolności zgromadzeń”⁵². Za konieczną uznaje się taką ingerencję państwa, która zmierza „do zapewnienia ochrony pokojowym zgromadzeniom, przy przyznaniu mu szerokiego marginesu swobody wyboru środków. Mogą być one stosowane represyjnie ale również prewencyjnie, o ile zachodzi uzasadnione podejrzenie powstania zagrożenia dla pokojowego przebiegu zgromadzenia”⁵³.

Pozostałe zarzuty prezydenckiego wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego i wydane na ich podstawie rozstrzygnięcie pozostają poza zakresem niniejszego opracowania. Wspomnieć jednak należy, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził konstytucyjność stosowania zmienionych przepisów wobec zgromadzeń, które zostały zgłoszone przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, uznając za wystarczające to, że ustawodawca zastosował przepisy przejściowe zezwalające w tym przypadku na działanie prawa wstecz. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie uznając, że w kwestii zarzutu dotyczącego braku wystarczających możliwości zaskarżenia wydanego przez wojewodę

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

⁵¹ Wyrok K 34/99.

⁵² R. Piotrowski, *Opinia z 6 lutego 2012...*, s. 8.

⁵³ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 57 (w:) Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 32.

zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia w przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia w oparciu o nową przesłankę, a więc gdy zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, ustawa zmieniająca nie ustanowiła wyraźnego zakazu zaskarżenia, a więc możliwe jest dokonywanie „takiej wykładni kwestionowanej regulacji, że prawo do zaskarżenia tego zarządzenia wojewody przez uprawnione podmioty nie zostało ustawą zmieniającą wyłączone. I tylko taka wykładnia będzie zgodna z konstytucją. Według Trybunału argumenty podnoszone przez wnioskodawcę odnoszą się do otoczenia normatywnego, które może dotyczyć ustanawianej instytucji, a nie samej normy wskazanej jako przedmiot kontroli przed Trybunałem”⁵⁴.

5. Niewątpliwie po nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach dokonanej w grudniu 2016 r. doszło do utworzenia nowej kategorii zgromadzeń – zgromadzeń cyklicznych. Ten fakt w znacznym stopniu odpowiada potrzebie społecznej, by określony rodzaj zgromadzeń mógł odbywać się w stałych terminach w uproszczonej procedurze. Wydaje się, że cel ten udało się osiągnąć, a procedura zgłaszania zgromadzeń odbywających się w sytuacjach, które mogą być uznane za szczególnie istotne dla tworzenia więzi wspólnoty narodu polskiego, została uproszczona.

Na zakończenie warto dodać, że obecnie możliwe jest wyróżnienie kilku rodzajów przewidzianych przez ustawę zgromadzeń. Pierwszy z nich, to zgromadzenia nazywane zwykłymi, organizowane na zasadach art. 3 ust. 1 ustawy, drugi, to zgromadzenia spontaniczne, organizowane zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy, trzeci obejmuje zgromadzenia organizowane w postępowaniu uproszczonym na zasadach art. 21 ustawy oraz czwarty – zgromadzenia cykliczne wprowadzone do ustawy dodanym rozdziałem 3a (art. 26 a i nast.). Istnieje jednak możliwość zorganizowania zgromadzenia na podstawie ustaw szczególnych, np. zgromadzenia na terenie szkół wyższych⁵⁵, zgromadzenia na terenie Pomników Zagłady⁵⁶, zgromadzenia w stanach nadzwyczajnych⁵⁷, zgromadzenia przedwyborcze⁵⁸. Ustawodawca wyodrębnił zatem różne rodzaje zgromadzeń, przyznając im różny status prawny, różnie regulując zasady i warunki ich notyfikacji i przebiegu. W wyroku K 44/12 Trybunał podkreślił, że ustawodawca może posługiwać się zróżnicowanymi rozwiązaniami dostosowanymi do rodzaju zgromadzenia

⁵⁴ Komunikat po ogłoszeniu wyroku.

⁵⁵ Art. 230 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 ze zm).

⁵⁶ Art. 7 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).

⁵⁷ Art. 16 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 886, ze zm.).

⁵⁸ Art. 107 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. – kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 15 ze zm.).

publicznego, biorąc pod uwagę jego liczebność, zasięg oraz inne okoliczności. „Odmienne uregulowanie obowiązków zgromadzeń publicznych nie może jednak przesądzać o całkowitym wyłączeniu konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń w odniesieniu do pewnej kategorii zgromadzeń”⁵⁹.

Agnieszka Gajda

**FEW REMARKS ON THE FREEDOM OF ASSEMBLY
ON THE BACKGROUND OF THE LATEST AMENDMENTS
TO THE LAW ON ASSEMBLIES**

The Author of the article states that the freedom of assembly should serve, in addition to other purposes, the realization of the function of strengthening social bonds and the sense of community. She believes that the shared celebration of national holidays or anniversaries commemorating events from the past important for the Poles is a significant reason for participating in public assemblies and expresses people's concern of the common good. It is equivalent to taking public actions in current affairs important for the functioning of the state and the society. Therefore, the separation of the assemblies, which should enjoy special protection, can be justified by the need to strengthen the cultural identity and social solidarity that are of particular importance in today's troubled times. This distinction in terms of legal status is not contradictory to the principle of a democratic state ruled by law, unless it violates the substance of the constitutional freedom of assemblies. According to the Author, it did not occur at the stage of making law, however, it may happen at the stage of its application. The Author also points out that a new type of a public assembly, distinguished by the legislator, should be provided with particular protection of the state in order to ensure its safety due to the large number of participants, including children. The Author considers the conditions of the admissibility of counter-manifestations against such assemblies in the context of the latest amendments to the Law on Assemblies, which have led to the creation of a new category of public assemblies in Poland - cyclical assemblies. The above amendments have been criticized by the opposition. Before signing the law, the President of the Republic of Poland applied to the Constitutional Tribunal, in the mode of preliminary constitutional review, for the examination of its compatibility with the Polish Constitution. The Author has taken into account only the thesis of the Constitutional Tribunal's judgment, as its reasoning was not drawn up until the date of submitting the article for publication.

⁵⁹ Wyrok K 44/12.